COLOCVIU STRATEGIC

UNIVERSITATEA NAŢIONALĂ DE APĂRARE „CAROL I”
CENTRUL DE STUDII STRATEGICE DE APĂRARE ŞI SECURITATE

Nr. 6
2010

ELEMENTE DEFINITORII ALE POLIŢIEI DE FRONTIERĂ EUROPENE

Vasile MOŢOC

CONCLUZII:

- ***Provocarea pentru statele moderne bazate pe economie este de a facilita, pe cât de uşor posibil, comerţul internaţional de care depinde bunăstarea lor, protejându-şi în acelaşi timp cetăţenii de crima şi teroarea aferente frontierelor moderne penetrabile.***
- ***Datorită globalizării, anumite provocări nu ţin cont de graniţele politice – precum cele legate de energie, de mediu şi de reţelele moderne de transport -, necesitând un nivel ridicat de cooperare atât între statele membre UE, cât şi între Uniune şi ţările vecine acesteia. Astfel se întâmplă şi în cazul riscurilor şi ameninţărilor emergente globalizării care se propagă prin aşa-numitul „efect de reţea”.***
- ***Extinderea Uniunii Europene înspre graniţa estică a continentului european aduce inevitabil unele probleme cu care vechile ţări membre se confruntă la rândul lor. Crearea unei zone comune de libertate, securitate şi justiţie, precum şi crearea spaţiului Schengen ocupă un loc important în procesul consolidării şi întăririi Uniunii Europene şi în ridicarea profilului instituţiilor sale, nu numai pe plan intern în relaţia cu cetăţenii europeni, dar şi pe plan extern, în relaţia cu ţările candidate, oferindu-le acestora posibilitatea de a se familiariza cu cadrul legal şi instituţional care constituie aquis-ul în cadrul Justiţiei şi Afacerilor Interne.***

Uniunea Europeană este o instituţie *sui generis* care urmăreşte să-şi afirme poziţia şi rolul pe diferite planuri: politic, economic, social, cultural şi să-şi transpună în realitate proiectul politic. Lărgirea şi aprofundarea coeziunii între statele membre sunt cele două axe de dezvoltare şi întărire a UE.

De altfel, definiţia Uniunii Europene este bazată pe valori: are vocaţie de a fi membru al Uniunii Europene orice stat care se situează geografic în Europa şi care îşi bazează politicile şi acţiunile pe valorile europene.

Uniunea Europeană, conform Tratatului de la Maastricht din 02.10.1997, se sprijină pe trei piloni: Comunităţile Europene; politica externă şi de securitate comună şi cooperarea în domeniul justiţiei şi afacerilor interne. Pentru întărirea stabilităţii şi securităţii ţărilor membre, se acţionează

susținut, în întreaga Uniune, pentru consolidarea păcii şi pentru prosperitate.

După atacurile teroriste din SUA, de la 11 septembrie 2001, dar şi cele care au urmat, s-a apreciat că cel mai important lucru pentru Europa Unită este asigurarea stabilității, păcii, securității şi libertății de mişcare a cetățenilor.

Prin decizia de extindere a Uniunii Europene luată la Helsinki, Europa a inaugurat un nou model de dezvoltare bazat nu pe potențialul unei țări, ci pe cel al unei întregii regiuni geografice. A trecut de la un proces preponderent economic, la unul preponderent geopolitic, dictat de realitățile actuale. Aşadar, pregătirea pentru viitoarele extinderi ale Uniunii Europene a început când statele membre au procedat, în planul legislativ şi în cel operațional, pentru implementarea şi consolidarea unui sistem funcțional care să permită lărgirea treptată a Uniunii. Cel mai bun exemplu în acest sens este, după părerea noastră, lansarea, la începutul anului 1999, a monedei unice europene, adoptată de 12 state care au îndeplinit criteriile necesare de convergență. Punerea efectivă în circulație a monedei Euro s-a făcut la 1 ianuarie 2002 şi, în prezent, se poate vorbi de succesul acestei operațiuni de unificare monetară a Europei. Ulterior, s-a adoptat cadrul financiar de dezvoltare şi extindere a Uniunii Europene, pentru anii 2000-2006, şi el structurat pe etape, iar ulterior s-a ajuns chiar la încercarea de promovare a unei Constituții europene care, datorită respingerii la referendum în Franța şi Germania, nu a avut succes, dar a dat naştere la o formulă de compromis a unui astfel de demers preluată aproape în totalitate în Tratatul de reformă, denumit şi Tratatul de la Lisabona, intrat în vigoare la 1 decembrie 2009.

Extinderea Uniunii Europene este apreciată ca o mare realizare istorică, de unificare a Europei pe cale paşnică, după mai multe secole de conflicte şi divizări.

Implicații ale extinderii frontierelor Uniunii Europene

Valurile succesive de extindere conferă Uniunii Europene forță şi coeziune şi-i măresc influența în lume. Extinderea situează Uniunea Europeană pe poziții avantajoase în procesele de globalizare, consolidare şi implementare a modelului social european.

Astfel, extinderea este o continuare a obiectivului inițial al Uniunii, acela de a elimina diviziunile şi de a crea o unitate mai puternică între popoarele Europei. Prin integrarea unor noi state, care respectă criteriile politice de aderare, Uniunea Europeană îşi reafirmă valorile fundamentale care au stat la baza construcției europene. Pe de altă parte, extinderea duce la crearea a numeroase oportunități economice pe o piață mai largă.

Aderarea statelor candidate la Piața unică a Uniunii Europene conduce la constituirea celui mai larg spațiu economic din lume. Prin aderarea la Uniunea Europeană, noile state membre îşi vor consolida integrarea economică, cu sprijinul actualelor state membre. Calendarul aderării la Uniunea Europeană a fiecărei țări candidate depinde de progresele pe care aceasta le înregistrează în pregătirea pentru aderare, conform criteriilor stabilite la Consiliul European de la Copenhaga din 1993. Criteriile de la Copenhaga sunt:

- stabilitatea instituțiilor garante ale democrației, statului de drept, respectului drepturilor omului şi protecției minorităților;
- crearea unei economii de piață funcționale şi capacitatea de a face față la presiunile concurenței şi la forțele pieței din Uniunea Europeană;
- capacitatea de a-şi asuma obligațiile care decurg din statutul de membru, inclusiv aderarea la obiectivele de uniune politică, economică şi monetară.

Cel de-al treilea criteriu de pre-aderare implică faptul că statele candidate trebuie să adopte politicile şi normele Uniunii Europene (acquis-ul comunitar) şi să asigure implementarea şi consolidarea acestuia, prin intermediul structurilor administrative adecvate. De exemplu, în perioada aderării României şi Bulgariei, asistența financiară a vizat cu prioritate înființarea şi consolidarea instituțiilor din statele din Centrul şi Estul Europei, pentru adaptarea organismelor democratice şi instituțiilor publice care implementează şi care asigură aplicarea legislației Uniunii Europene („acquis-ul comunitar”).

Autorul este general-maior în rezervă, şi-a desfăşurat activitatea în Inspectoratul General al Poliției de Frontieră în diferite funcții de conducere. În calitatea sa de doctorand al Universității Naționale de Apărare „Carol I” în domeniul „Ştiințe militare şi informații” are preocupări legate de securitata frontiereior europene şi rolul României în acest domeniu, pe măsura dezvoltării dimensiunii militare a organizației europene.

În 1998, Comisia Europeană a lansat programul „înfrățire instituțională” (*twinning*), care vizează procesul de consolidare instituțională.

Cu asistența experților din statele membre, înfrățirea instituțională sprijină statele candidate în crearea şi asigurarea structurilor, pregătirea resurselor umane şi a calităților de management necesare implementării *acquis*-ului la aceleaşi standarde ca şi statele membre.

Extinderea se doreşte a oferi noi oportunități țărilor situate până atunci în afara Uniunii Europene şi a nu permite apariția unor diviziuni ale Europei. Multe state, în special cele care au frontieră comună cu state membre actuale sau viitoare, sunt interesate de efectele extinderii.

Statele ne-membre sunt, în special, interesate de modul în care extinderea ar influența relațiile lor comerciale cu viitoarele state membre.

Extinderea creşte stabilitatea politică în Europa şi va permite Uniunii Europene să trateze problemele internaționale mai eficient.

Din punct de vedere economic, extinderea înseamnă creşterea importanței Pieței unice, în care exportatorii din statele ne-membre vor avea de a face cu un singur set de tarife, reguli comerciale şi proceduri administrative. În general, tarifele din Uniunea Europeană sunt mai scăzute decât cele din statele în curs de aderare, ceea ce înseamnă că extinderea conduce mai degrabă la scăderea tarifelor, decât la creşterea lor.

De asemenea, uniunea extinsă continuă să sprijine dezvoltarea durabilă a statelor în curs de dezvoltare şi integrarea lor în economia mondială.

Uniunea Europeană îşi dezvoltă relațiile cu toate statele vecine, precum Rusia şi Ucraina, statele din spațiul mediteranean şi din alte regiuni ale globului, pentru a asigura continuitatea relațiilor transfrontaliere şi pentru a permite statelor din vecinătate să beneficieze de extindere.

Procesul de Stabilizare şi de Asociere din Vestul Balcanilor asigură liberalizarea comercială şi strânsa cooperare în multe domenii importante, iar Parteneriatul Euro-Mediteranean aduce statele partenere mediteraneene mai aproape de Uniunea extinsă.

Pe măsură ce Uniunea Europeană se extinde, devine din ce în ce mai necesară continuarea procesului de parteneriat politic şi cooperare economică cu alte țări, pentru a propaga pacea, stabilitatea şi prosperitatea pe tot continentul european.

Conform articolului 49 din Tratatul privind Uniunea Europeană „orice stat european care respectă principiile stabilite în articolul 6(1) poate depune cererea de aderare la Uniunea Europeană”. Articolul 6(1) prevede că „Uniunea are la bază principiile de libertate, democrație, respect al drepturilor omului şi al libertăților fundamentale şi statul de drept, principii comune statelor membre”.

Uniunea Europeană nu şi-a stabilit limitele geografice, dar, fiecare stat candidat trebuie să îndeplinească criteriile enunțate de Consiliul European de la Copenhaga: democrație, stat de drept, respectul drepturilor omului şi protecția minorităților, o economie de piață funcțională cu capacitatea de a face față presiunii competitive din Uniunea Europeană, precum şi capacitatea de a-şi asuma obligațiile care decurg din statutul de membru.

Potrivit criteriilor de aderare, noile state membre trebuie să-şi demonstreze capacitatea de a-şi asuma obligațiile care decurg din statutul de membru, inclusiv aderarea la obiectivele de uniune politică, economică şi monetară. Astfel, se aşteaptă ca viitoarele membre să adopte Euro ca monedă unică, atunci când vor fi pregătite să o facă, dar nu imediat după aderare. Adoptarea monedei comune de către un stat, ca urmare a aderării, cere respectarea unor anumite condiții, bine definite şi etapizate:

- perioada de pre-aderare, în care statul candidat trebuie să demonstreze progresul ireversibil către o economie de piața funcțională şi concurențială, precum şi stabilitate macro-economică durabilă;
- o etapă intermediară între aderare şi adoptarea Euro, în care noul stat membru participă la Piața unică, demonstrează progresele acumulate în îndeplinirea condițiilor necesare adoptării Euro, inclusiv participarea în mecanismul schimbului valutar;
- participarea la zona Euro, cu condiția ca noul stat membru să îndeplinească toate criteriile care se aplică, în acest sens, actualelor state membre: un deficit bugetar mai mic de 3% din Produsul Intern Brut (PIB), o datorie externă mai mică de 60% din PIB, o inflație scăzută şi rate ale dobânzilor apropiate de media Uniunii Europene.

După extinderea Uniunii Europene, cetățenii europeni din toate statele membre, atât cele actuale, cât şi cele noi, vor beneficia de libertatea de circulație în UE, fiind suficiente un paşaport valid sau o carte de identitate.

Cu toate acestea, abolirea controlului persoanelor la „frontierele interne” ale actualelor şi viitoa-

relor state membre rămâne încă un deziderat de soluționat într-o etapă următoare, în acest sens urmând a fi adoptată o decizie a Consiliului de Miniştri. Ca atare, o asemenea facilitate nu se va aplica chiar din momentul extinderii. Renunțarea la controalele asupra persoanelor, aşa cum a fost făcută în cazul statelor Schengen, poate fi aplicată numai când toate pre-condițiile sunt îndeplinite pentru a demonstra că nu va conduce la scăderea nivelului de securitate a cetățenilor.

Una dintre cele mai importante condiții este ca viitoarele frontiere externe ale Uniunii să fie monitorizate de către noii membri ai UE la fel de eficient ca şi actualele frontiere de către statele din zona Schengen.

Controalele la frontierele interne cu noile state membre sau între acestea vor fi abolite numai când vor fi îndeplinite toate condițiile pentru garantarea securității tuturor cetățenilor europeni. Aceasta înseamnă că se va renunța la controale după o perioadă de timp de la extindere, aşa cum s-a întâmplat şi cu Grecia, care a aderat la zona Schengen abia în 1999, şi cu statele nordice (Danemarca, Suedia şi Finlanda), care au aderat în 2001.

Constituirea Agenției Europene pentru Managementul Cooperării Operaționale la Frontierele Externe ale statelor membre ale Uniunii Europene (FRONTEX)

„Managementul eficient comun şi coerent al frontierelor externe ale statelor membre ale Uniunii Europene va asigura siguranța cetățenilor şi sentimentul că aceştia trăiesc într-o zonă comună de securitate"[1].

Aceasta este concluzia la care a ajuns Consiliul European, în concret, referindu-se la combaterea terorismului, rețelelor de migrație ilegală şi a traficului ilegal de droguri şi de ființe umane.

Consiliul European, în acest sens, a cerut Consiliului Europei şi Comisiei Europei să acționeze pentru realizarea cooperării dintre serviciile responsabile pentru controlul frontierelor externe şi să studieze posibilitatea creării unui mecanism sau servicii comune pentru controlul frontierelor externe.

În accepțiunea Consiliului European, verificarea intrării în țările Uniunii Europene începe, întotdeauna, cu verificarea paşapoartelor, chiar din momentul acordării vizei de intrare în acest spațiu pentru cetățeni în țările lor de origine, după care acțiunile de control asupra celor care doresc să călătorească în spațiul respectiv, indiferent de scop (economic, turistic, comercial etc.) se continuă în țările de tranzit, la frontierele externe ale Uniunii, pe teritoriul statelor Uniunii Europene, utilizându-se o paletă largă de forme, procedee şi mijloace de control. Ori, această succesiune de controale, acest summum de acțiuni şi proceduri nu pot fi efectuate la întâmplare, ci sub o coordonare strictă şi cu mijloace adecvate.

Un spațiu comun de libertate, de deplasare a cetățenilor, care în viitor va cuprinde regiuni întinse ale Europei, solicită o protecție efectivă şi unitară a frontierelor sale externe, la cel mai înalt nivel.

Urmare a primelor inițiative de succes ale cooperării polițieneşti în Europa, Consiliul reunit la Thessaloniki a solicitat, în iunie 2003, Comisiei Europene, elaborarea unei propuneri privind crearea unei Agenții Europene a Poliției de Frontieră. La începutul lunii noiembrie 2003, Comisia a prezentat oficial propunerea pentru o directivă a Consiliului „Pentru crearea unei Agenții pentru Cooperare operativă la frontierele externe"[2]. La 27 noiembrie 2003, Consiliul JAI al UE a aprobat propunerea. Astfel, a fost înființată FRONTEX (Agenția europeană pentru gestionarea cooperării operative la frontierele externe ale statelor membre ale Uniunii Europene) în baza regulamentului CE nr. 2007/2004 al Consiliului din 26 octombrie 2004 având ca scop *îmbunătățirea managementului integrat al frontierelor externe ale statelor membre ale Uniunii Europene.*

Misiunile generale ale FRONTEX:

- participă la întărirea libertății şi siguranței cetățenilor din Uniunea Europeană ca o completare a dispozitivelor de management național al frontierelor statelor membre;
- este un coordonator şi un contribuitor operativ demn de încrederea Comunității Europene;
- joacă un rol-cheie în aplicarea politicii europene comune în materie de Management Integrat al Frontierelor;
- este perfect respectată şi susținută de statele membre şi de țările terțe.

În acest sens, FRONTEX dezvoltă, în mod activ, cooperarea între organele însărcinate cu aplicarea legislației privind traficul transfrontalier şi cu siguranța internă a Europei, activitățile operative ale acesteia bazându-se pe informații. Agenția

mai are atribuţii şi în: coordonarea cooperării operative între statele membre în materie de management al frontierelor externe; asistarea statelor membre pentru pregătirea grănicerilor naţionali, inclusiv în stabilirea unor norme comune de pregătire; efectuarea analizelor de risc; urmărirea evoluţiei cercetării în domeniile ce prezintă interes pentru controlul şi supravegherea frontierelor externe; asistarea statelor membre în situaţii care impun asistenţă tehnică şi operativă întărită la frontierele externe şi furnizarea statelor membre de sprijin necesar pentru organizarea de operaţiuni comune de returnare. Pentru realizarea misiunilor sale generale, FRONTEX lucrează în strânsă legătură cu alţi parteneri ai Comunităţii Europene şi Uniunii Europene însărcinaţi cu securitatea frontierelor externe, ca EUROPOL, CEPOL şi OLAF, cu cooperarea vamală şi cooperarea în materie de control fitosanitar şi veterinar, pentru a promova o coerenţă generală.

[1] Documentele Reuniunii Consiliului European din 14-15 decembrie 2001 de la Laeken (europa.eu.int/comm/laeken-council/index-en.htm)

[2] Proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders, COM(2003) 687 final/2, 2003, Vezi: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com 2003_0687en02.pdf, accesat la data de 07.05.2010, ora 19.50.

România – stat de frontieră al Uniunii Europene

Consecinţă a integrării în UE, România dispune de opţiuni strategice şi tactice de politică externă şi de un spaţiu nou, fără precedent, de modelare a priorităţilor şi acţiunilor sale, precum şi de un potenţial de contribuţie la modelarea unor instrumente şi politici multilateral având în vedere faptul că gestionează una dintre cele mai întinse graniţe externe ale Uniunii Europene – 2.070 de kilometri.

România, din 2004, este membră a Alianţei Nord-Atlantice iar, din ianuarie 2007, şi a Uniunii Europene. Acest statut face ca frontiera sa de est să fie, concomitent, graniţa de răsărit a celor două organizaţii. Într-un anume fel, frontiera de est a NATO nu ridică probleme deosebite, această organizaţie fiind de tip politico-militar, şi, deci, aspectul teritorial concret contează numai în ceea ce priveşte securitatea şi apărarea membrilor săi în cazul unei agresiuni militare externe de către alt stat sau grup de state.

În schimb, graniţa răsăriteană a Uniunii Europene relevă unele particularităţi de care România trebuie să ţină cont în demersurile sale de apărare şi securizare a acestui spaţiu. Particularităţile sunt generate de faptul că, practic, Uniunea Europeană posedă toate caracteristicile unui teritoriu statal, unic şi unitar, ca spaţiu al vieţii şi activităţii în comun a ţărilor membre, a cetăţenilor săi.

De fapt, Uniunea Europeană este o construcţie fără echivalent în istorie şi se susţine prin valori pe care cele 27 de state membre le recunosc prin semnarea, la Roma, în octombrie 2004, a tratatului ce stabileşte o Constituţie pentru Europa[3]. Respectul acestor valori este una din condiţiile apartenenţei la Uniune, ceea ce semnifică că statul care nu aderă la acestea sau nu le respectă nu-şi are locul în această organizaţie. Aceste valori, într-o formă sintetică, privesc: democraţia şi drepturile omului (Tratat, articolul I.2, Valorile Uniunii); o economie socială de piaţă competitivă, ce tinde spre progres social şi un nivel ridicat de protecţie a mediului (Tratat, articol I.3, Obiectivele Uniunii); coeziune socială şi teritorială (Tratat, articolul I.396, III.122 şi 220).

Sfidarea esenţială căreia trebuie să-i facă faţă Uniunea Europeană este aceea de a se asigura că valorile pe care le promovează permanent şi consecvent sunt viabile într-o lume în care ele sunt în permanenţă contestate sau ameninţate: pericolul terorist contra libertăţii, globalizarea schimburilor împotriva progresului social, concurenţa vizavi de coeziune. Este vorba, pentru Uniune, de a găsi calea de a materializa valorile sale răspunzând la o triplă provocare, şi anume: a democraţiei şi a drepturilor omului; a economiei sociale de piaţă şi a coeziunii sociale şi teritoriale.

Practic, Uniunea Europeană, prin modul său de organizare şi funcţionare, prin obiectivele urmărite, în plan intern şi extern, posedă toate caracteristicile unui teritoriu statal. De aceea, ea are concret, în mod fizic, o frontieră de răsărit prin care intră în contact cu cei din vecinătatea sa şi nu numai. La această graniţă se vor întâlni riscuri şi ameninţări la adresa securităţii şi apărării sale, ca entitate economică, politică, socială, culturală şi militară.

În acest sens, România, ca stat membru al acestei organizaţii şi „manager” al frontierei de est a Uniunii Europene, va avea o serie de drepturi şi

obligații, inclusiv în domeniul securității și apărării acestei granițe.

Altfel spus, România, pe lângă răspunsul la provocările integrării europene[4], trebuie să facă față și riscurilor și amenințărilor de la frontiera sa de răsărit, ca hotar al Uniunii Europene. În principal, este vorba de riscuri și amenințări cum ar fi: migrația ilegală, activitatea organizațiilor criminale din spațiul ex-sovietic; criminalitatea transfrontalieră etc.

În acest sens, Poliția de Frontieră Română urmărește îndeplinirea atribuțiilor conferite de legislația națională în vigoare, atât în ceea ce privește optimizarea supravegherii și controlului la frontieră, respectiv combaterea eficientă a infracționalității transfrontaliere, cât și în ceea ce privește respectarea drepturilor și libertăților cetățenești, respectiv garantarea unor servicii de bună calitate tuturor cetățenilor în beneficiul cărora își desfășoară activitatea.

De asemenea, în același cadru, se urmărește îndeplinirea sarcinilor ce revin instituției în contextul angajamentelor pe care România și le-a asumat pentru aderarea la Spațiul Schengen, fiind dezvoltate și implementate politici și concepte manageriale de modernizare instituțională la nivelul standardelor comunitare astfel încât să se asigure un grad înalt de securizare al frontierelor române (frontieră externă a UE și viitoare frontieră externă Schengen).

---

[3] **Le Traite de la Rome**, Vezi: http://eur- lex.europe.eu/ LexUniServ/ site/fr/oj/2004, accesat la data de 07.05.2010, ora 19.20.

[4] Dr. Petre Duțu, *Provocările imtegrării europene*, revista Impact Strategic, nr. 3/2006, Editura Universității Naționale de Apărare, București, 2006.

PROPUNERI:

- ✓ ***pentru securizarea frontierelor UE este necesară dezvoltarea social-economică a regiunilor frontaliere prin intermediul dezvoltării planurilor specifice și sporirea cooperării transfrontaliere, orientate spre facilitarea soluționării problemelor legate de migrația ilegală și crima organizată transfrontalieră, precum și de a ameliora tensiunile transfrontaliere;***
- ✓ ***creșterea calității managementului frontierelor de stat;***
- ✓ ***continuarea transpunerii legislației europene în practică și în legislația națională;***
- ✓ ***continuarea implementării cerințelor și criteriilor Schengen în vederea aderării la acest spațiu de către țara noastră;***
- ✓ ***creșterea cooperării între toate autoritățile naționale care activează în domeniul securității frontierei (inclusiv poliția, colaboratorii vamali și serviciul de procuratură) care este esențială pentru un sistem eficient de securitate a frontierei.***

COLOCVIU STRATEGIC este o publicație a Centrului de Studii Strategice de Apărare și Securitate ce include rezumate ale temelor de cercetare științifică, conferințelor, simpozioanelor, seminariilor, meselor rotunde, opinii și puncte de vedere ale unor personalități de marcă din armată și societate, din țară și străinătate, implicate în cercetarea științifică din domeniul securității.

Publicaţie realizată cu sprijinul Editurii şi Tipografiei
Universităţii Naţionale de Apărare „Carol I”
Tehnoredactare computerizată: Mirela ATANASIU
Supliment al revistei *IMPACT STRATEGIC*
ISSN: 1582-6511; B: 0162/1719/2010

Centrul de Studii Strategice de Apărare şi Securitate
Şos. Panduri, nr. 68-72, Sector 5, Bucureşti
Telefon: 021.319.56.04, Fax 021.319.55.93
e-mail: cssas@unap.ro
http//:cssas.unap.ro